jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

# TE Bvwg Erkenntnis 2019/10/21 W271 2193892-1

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 21.10.2019

**Entscheidungsdatum**

21.10.2019

**Norm**

AVG §13
B-VG Art. 133 Abs4
PMG §3
PMG §40
PMG §44a Abs2
PMG §50
PMG §51
VwGVG §24 Abs1
VwGVG §28 Abs1
VwGVG §28 Abs2

**Spruch**

W271 2193892-1/16E

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch die Richterin Dr. Anna WALBERT-SATEK als Vorsitzende sowie die Richterin Mag. Ingrid ZEHETNER als Beisitzerin und den Richter Mag. Eduard Hartwig PAULUS als Beisitzer über die Beschwerde des XXXX gegen den Bescheid der Post-Control-Kommission vom XXXX , XXXX , nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung am XXXX zu Recht erkannt:

A)

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

B)

Die ordentliche Revision ist gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig.

**Text**

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE:

I. Verfahrensgang

1. Mit E-Mail vom XXXX beantragte XXXX (in Folge: "Beschwerdeführer") bei der Obersten Postbehörde (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Sektion III, Abteilung PT1,

XXXX ) "die Durchführung einer Aufsichtsmaßnahme gemäß § 50 PMG" und ersuchte aufgrund der vorgebrachten Mängel bei der Postzustellung durch die XXXX , "umgehend Veranlassungen im Sinne des § 50 PMG zu setzen" bzw. um "bescheidmäßige Absprache, warum derartige Veranlassungen nicht durchgeführt werden". Der Beschwerdeführer übermittelte zum Beleg der angeführten Mängel seinen vorhergehenden Schriftverkehr mit der XXXX als Beilage.

2. Die Oberste Postbehörde leitete mit E-Mail vom XXXX den gegenständlichen Antrag des Beschwerdeführers an die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (in Folge: "RTR-GmbH") an die allgemeine E-Mail-Adresse: XXXX weiter. Diese leitete das Anbringen des Beschwerdeführers zunächst an die Schlichtungsstelle, dann aber an die Post-Control-Kommission (in Folge: "belangte Behörde") zur Behandlung weiter.

3. Die belangte Behörde beschloss, keine Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 50 Abs. 1 PMG zu setzen und von der Einleitung eines Aufsichtsverfahrens abzusehen, weil sich kein strukturelles Versagen bei der Erbringung des Universaldienstes habe feststellen lassen (GZ: XXXX ). Dies wurde dem Beschwerdeführer mit Schreiben der RTR-GmbH vom XXXX , mitgeteilt.

4. Der Beschwerdeführer replizierte mit E-Mail vom XXXX an die RTR-GmbH, eine bescheidmäßige Absprache beantragt zu haben und bei Ablauf der 6-monatigen Entscheidungsfrist eine Säumnisbeschwerde zu erheben. Darüber hinaus ersuchte der Beschwerdeführer um Akteneinsicht, die am XXXX in den Räumlichkeiten der RTR-GmbH als Geschäftsstelle der belangten Behörde stattfand.

5. Am XXXX richtete die Volksanwaltschaft anlässlich einer Mitteilung des Beschwerdeführers über "schwerwiegende Fehlleistungen der XXXX " ein Auskunftsersuchen an die RTR-GmbH. Diese beantwortete das Ersuchen mit Schreiben vom XXXX .

6. Bezugnehmend auf das Schreiben der RTR-GmbH vom 24.10.2017 gab der Beschwerdeführer am XXXX eine Stellungnahme ab. Darin monierte er, dass gemäß § 54 Abs. 2 PMG die RTR-GmbH, nicht aber die Post-Control-Kommission für die Überprüfung von Universaldienstbeschwerden zuständig sei. Da die RTR-GmbH die Beschwerde an die belangte Behörde weitergeleitet habe - was nur beim Vorliegen eines Verdachts der Beeinträchtigung des Universaldienstes der Fall sein könne -, sei von der belangten Behörde "jedenfalls" eine der Aufsichtsmaßnahmen iSd § 50 PMG einzuleiten gewesen.

Unter Berufung auf das Unionsrecht führte der Beschwerdeführer aus, es ginge nicht um die Frage strukturellen Versagens, sondern darum, ob Beschwerden von Nutzern wie ihm befriedigend gelöst worden seien - was bei ihm nicht der Fall gewesen sei.

Zur Antragslegitimation wies er darauf hin, dass - der im nationalen Recht nicht entsprechend umgesetzte - Art. 19 Abs. 2 RL 2008/6/EG (kurz: "Postdienste-RL") die Möglichkeit einer Individualbeschwerde vorsehe. Dieses Recht sei ihm durch richtlinienkonforme Interpretation des PMG einzuräumen.

7. Am XXXX ergänzte der Beschwerdeführer seine Stellungnahme vom

XXXX . Er stellte klar, dass in seinem Fall eine Universaldienstbeschwerde iSd§ 54 PMG und Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL gegenständlich sei und verwies auf Judikatur des EuGH zur Untermauerung seiner Antragslegitimation.

8. Die belangte Behörde erließ am XXXX den nunmehr angefochtenen Bescheid, XXXX , in dem Folgendes festgestellt wurde:

"Der Antrag von XXXX vom XXXX ,

die Post-Control-Kommission möge auf Grund der nicht gehörigen Erfüllung eines der XXXX erteilten entgeltpflichtigen Nachsendeauftrages, wonach dem Antragsteller am XXXX sowie am XXXX Postsendungen trotz des Bestehens dieses Nachsendeauftrages Postsendungen an die Adresse XXXX zugestellt wurden, an Stelle diese an die beauftragte Nachsendeadresse XXXX zuzustellen, sowie auf Grund der nicht gehörigen Erfüllung von Leistungen hinsichtlich eines im Zeitraum XXXX vom Antragsteller beauftragten Urlaubspostfachs, Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 50 Postmarktgesetz gegen die XXXX durchführen,

wird zurückgewiesen."

Begründend führte die belangte Behörde im Wesentlichen wie folgt aus:

Gemäß § 40 Z 11 PMG liege die Zuständigkeit für das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen nach § 50 PMG bei der belangten Behörde. Der Antrag des Beschwerdeführers ziele auf ein hoheitliches Tätigwerden der belangten Behörde, nämlich auf die Erlassung von Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 50 PMG, ab. Aufsichtsverfahren seien von der belangten Behörde gemäß § 51 Abs. 1 PMG von Amts wegen einzuleiten. Ein Rechtsanspruch des Beschwerdeführers auf die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens oder die Setzung von Aufsichtsmaßnahmen werde durch § 51 PMG nicht begründet. Der Antrag sei daher ohne weitere inhaltliche Prüfung zurückzuweisen. Dem Beschwerdeführer komme mangels Parteistellung kein Antragsrecht zu. Im Übrigen würden derzeit auch keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, amtswegig ein Verfahren nach § 51 PMG einzuleiten, weil ein strukturelles Versagen der XXXX bei der Erbringung des Universaldienstes nicht ersichtlich sei. Auf das weitere Vorbringen des Antragstellers zu § 54 PMG sei nicht einzugehen, weil - wie auch der Beschwerdeführer selbst dargelegt habe - für einzelne Personen nach § 54 PMG keine Berechtigung zur Antragstellung bestehe.

9. Der Beschwerdeführer erhob am XXXX gegen diese Entscheidung Beschwerde, wobei er im Wesentlichen seine bereits früher vorgebrachten Argumente wiederholte. Die rechtliche Beurteilung der belangten Behörde sei rechtswidrig, weil ihm einerseits die Antragslegitimation zur Erhebung einer Universaldienstbeschwerde gemäß § 54 PMG abgesprochen worden sei und ihm andererseits auch keine Berechtigung zur Beantragung von Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 50 PMG zuerkannt worden sei. Zudem sei er im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt worden, indem über seine Universaldienstbeschwerde die belangte Behörde - ein unzuständiges Organ - entschieden habe. Auch sei ihm kein Parteiengehör eingeräumt und partiell die Akteneinsicht verweigert worden.

Er beantragte, den angefochtenen Bescheid ersatzlos aufzuheben und festzustellen, dass die XXXX ihre Verpflichtungen als Universaldienstbetreiber iSd § 3 Z 4 PMG im Zeitraum XXXX verletzt habe; in eventu, den Bescheid ersatzlos aufzuheben und Aufsichtsmaßnahmen gemäß § 50 PMG einzuleiten; in eventu, den Bescheid zu beheben und die Angelegenheit an die belangte Behörde zur Verfahrensergänzung und neuerlicher Entscheidung zurückzuverweisen. Überdies wurde die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens beim Europäischen Gerichtshof zur Frage angeregt, ob die Bestimmung des § 54 Abs. 1 PMG, wonach Nutzern von Postdiensten kein Recht auf eine Universaldienstbeschwerde zustehe, die Vorschrift des Art. 19 Abs. 2 der Postdienste-RL rechtwidrig umsetze sowie, ob einem Nutzer von Postdiensten aus Art. 19 Abs. 2 der Postdienste-RL ein subjektives Recht auf Entscheidung einer staatlichen Behörde über die erhobene Universaldienstbeschwerde erwachse.

10. Die Beschwerde wurde dem Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom XXXX , eingelangt am XXXX , vorgelegt. Die belangte Behörde gab dabei eine Stellungnahme zur Beschwerde des Beschwerdeführers ab. Sie führte zusammengefasst aus, dass der Beschwerdeführer in seinem Antrag vom XXXX ausdrücklich die Durchführung einer Aufsichtsmaßnahme nach § 50 PMG beantragt habe, weshalb die RTR-GmbH den Antrag an die belangte Behörde weitergeleitet habe, die gemäß § 40 Z 11 PMG für das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen zuständig sei. Eine Überprüfung durch die RTR-GmbH iSd § 54 Abs. 2 PMG sei nicht durchzuführen gewesen.

Durch den Beschwerdeführer habe die belangte Behörde "Anhaltspunkte" dafür erhalten, dass die XXXX möglicherweise gegen die Bestimmungen des PMG verstoßen habe. Daher sei von Amts wegen gemäß § 50 Abs. 1 Z 1 PMG überprüft worden, ob die vorgebrachten Mängel die Setzung einer Aufsichtsmaßnahme nach § 40 Z 11 PMG iVm 50 Abs. 1 PMG erfordern würden, was nicht der Fall gewesen sei. Ein Rechtsanspruch auf die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens oder die Setzung von Aufsichtsmaßnahmen werde durch § 51 PMG nicht begründet.

Die späteren Ausführungen des Beschwerdeführers zu § 54 PMG würden den ursprünglichen Antrag gemäß § 50 PMG nicht in einen Antrag nach § 54 PMG umändern. Zum einen sehe § 54 PMG lediglich die Erhebung von Beschwerden - jedoch keine Antragstellung - vor. Zum anderen fehle es dem Beschwerdeführer an der Befugnis zur Herantragung von Beschwerden an die Regulierungsbehörde. Die Postdienste-RL sei im PMG ordnungsgemäß umgesetzt worden, eine Notwendigkeit zur "richtlinienkonformen Interpretation" bestehe daher nicht. In der Entscheidung des EuGH in der Rs C-148/10 gehe es um die Unzulässigkeit der Anwendung unterschiedlicher Verfahren für Beschwerden zu Postdiensten, nicht aber um die Aktivlegitimation zur Individualbeschwerde.

Auch die weiteren ins Treffen geführten Rechtswidrigkeiten lägen nicht vor. Das Parteiengehör sei nicht verletzt worden, weil die Eingaben des Beschwerdeführers berücksichtigt worden seien und eine inhaltliche

Auseinandersetzung mangels Beschwerdelegitimation habe unterbleiben können. Indem jene Behörde entschieden habe, von der der Beschwerdeführer die Setzung von Maßnahmen beantragt habe, habe die zuständige Behörde entschieden. Auch sei dem Beschwerdeführer die Akteneinsicht lediglich hinsichtlich des Beratungsprotokolls der belangten Behörde verweigert worden.

Die Stellungnahme wurde dem Beschwerdeführer mit Schreiben des Bundesverwaltungsgerichtes vom XXXX zur Kenntnis gebracht. Diesem wurde die Möglichkeit eingeräumt, binnen zwei Wochen Stellung zu nehmen.

11. Am XXXX übermittelte der Beschwerdeführer eine Äußerung zur Stellungnahme der belangten Behörde vom XXXX . Er legte insbesondere dar, dass sein ursprünglicher Antrag auf das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen gerichtet gewesen sei. Er habe dieses Vorbringen in seinen späteren Schreiben dahingehend "präzisiert", dass der Antrag als Universaldienstbeschwerde zu werten sei. Es sei von der belangten Behörde sämtliches Parteivorbringen bis zur Erlassung des Bescheides zu berücksichtigen, und § 13 Abs. 8 AVG sehe vor, dass der Antrag in jeder Verfahrenslage bis zur Bescheiderlassung geändert werden könne. Dass die belangte Behörde nun vorbringe, es sei kein ausreichendes oder richtiges Vorbringen erstattet worden, sei somit nicht zulässig. Vielmehr hätte die belangte Behörde den Beschwerdeführer über die erforderlichen Handlungen zu belehren gehabt. Damit gehe auch das Argument, dass gar keine Universaldienstbeschwerde gestellt worden sei, ins Leere. Außerdem hätte die RTR-GmbH und nicht die belangte Behörde über die Beschwerde zu entscheiden gehabt.

Der Beschwerdeführer kritisierte erneut die fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie 2008/6/EG und bemerkte ergänzend zum bisherigen Vorbringen, dass der Gesetzgeber die unionsrechtlich geforderten Mindeststandards innerstaatlich verbessern, aber nicht verschlechtert umsetzen dürfe. Eine Verschlechterung sei bei der österreichischen Regelung aber klar ersichtlich, weil ein Beschwerderecht nur den Gemeinden, Ländern und gesetzlichen Interessensvertretern eingeräumt werde. Die Richtlinie 2008/6/EG fordere eine gemeinsame Beschwerdebefugnis zusammen mit einer Verbraucherschutzorganisation; eine solche wäre etwa der Verein für Konsumenteninformation, dem jedoch keine Antragsbefugnis nach § 54 Abs. 1 PMG eingeräumt worden sei. Außerdem würden zahlreiche Personengruppen nicht der Pflichtmitgliedschaft einer gesetzlichen Interessensvertretung (etwa einer Kammer) unterliegen, weshalb die Auslegung der belangten Behörde dazu führen würde, dass manche Personengruppen niemals als "Nutzer" von Universaldienstleistungen Beschwerden an die RTR-GmbH herantragen könnten. Gesetzliche Interessensvertretungen seien ohnehin nicht mit Verbraucherverbänden gleichzusetzen. Im Übrigen entfalte die Richtlinie 2008/6/EG unmittelbare Drittwirkung.

Die Stellungnahme wurde der belangten Behörde mit Schreiben vom XXXX zur Kenntnis gebracht.

12. Mit Schreiben vom XXXX teilte der Beschwerdeführer mit, dass er ergänzend eine Beschwerde an die Europäische Kommission gerichtet habe und beantragte die Einvernahme eines Zeugen.

Das Schreiben wurde der belangten Behörde am XXXX zur Kenntnis gebracht. Dieser wurde die Möglichkeit eingeräumt, binnen zwei Wochen Stellung zu nehmen. Es erfolgte keine Äußerung.

13. Eine weitere Stellungnahme des Beschwerdeführers langte am XXXX beim Bundesverwaltungsgericht ein.

Darin machte dieser unter Anführung mehrerer Argumente geltend, dass Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2008/6/EG nicht durch § 53 PMG umgesetzt worden sei. Zudem widerspreche die Annahme, dass§ 54 PMG nur einzelnen Bevölkerungsgruppen zustehe, dem Sachlichkeitsgebot, und es werde eine ordentliche Revision zuzulassen sein, weil es bis dato keine höchstgerichtliche Rechtsprechung zur Antragslegitimation des § 54 PMG sowie der Richtlinie 2008/6/EG gebe.

Die Stellungnahme wurde der belangten Behörde mit Schreiben vom XXXX zur Kenntnis gebracht. Dieser wurde die Möglichkeit eingeräumt, binnen zwei Wochen Stellung zu nehmen. Es erfolgte keine Äußerung.

14. Am XXXX fand in der Angelegenheit eine öffentliche mündliche Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht statt. Darin wurden in Anwesenheit der belangten Behörde und des Beschwerdeführers Tat- und Rechtsfragen, darunter insbesondere die Auslegung der Postdienste-RL und des PMG besprochen.

II. Feststellungen

Der Beschwerdeführer richtete am XXXX ein Schreiben an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie als Oberste Postbehörde. Unter Verweis auf verschiedene Mängel im Zuge der Leistungserbringung der

XXXX - auch im Rahmen des Universaldienstes - beantragte er "die Durchführung einer Aufsichtsmaßnahme gemäß § 50 PMG". Der Beschwerdeführer bezeichnete diese Eingabe im weiteren Verfahren präzisiert jeweils als "Universaldienstbeschwerde" gemäß § 54 PMG (OZ 1, OZ 11, OZ 13 des Behördenakts; Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 5).

Die Oberste Postbehörde leitete diesen Antrag am XXXX an die RTR-GmbH, an deren allgemeine E-Mail-Adresse ( XXXX ), weiter (OZ 1 des Behördenakts).

Die RTR-GmbH leitete die Eingabe an die Schlichtungsstelle weiter; diese eröffnete zunächst ein Schlichtungsverfahren, schloss es nach Einleitung eines Behördenverfahrens jedoch wieder (Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 10).

Die Rechtsabteilung der RTR-GmbH betraute sodann einen Sachbearbeiter der RTR-GmbH mit der Betreuung der Angelegenheit;

dieser leitete die Eingabe des Beschwerdeführers an die nunmehr belangte Behörde "zur Behandlung" weiter (OZ 2a des Behördenakts;

Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 10). Dabei schlug die RTR-GmbH nach einer Prüfung der Angelegenheit gegenüber der belangten Behörde vor, allenfalls amtswegig eine Aufsichtsmaßnahme betreffend den vorliegenden Beschwerdegegenstand in Erwägung zu ziehen (Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 6).

Die belangte Behörde leitete nach einer Prüfung der Angelegenheit kein Aufsichtsverfahren ein und verhängte keine Aufsichtsmaßnahmen (OZ 3 des Behördenakts). Sie wies das verfahrenseinleitende Anbringen des Beschwerdeführers mit dem angefochtenen Bescheid zurück (OZ 15 des Behördenakts).

Der Beschwerdeführer ist Angestellter. Ihm steht die Möglichkeit offen, sich an die Arbeiterkammer zu wenden, um eine Universaldienstbeschwerde gemäß § 54 PMG an die RTR-GmbH zur weiteren Behandlung und allfälligen Weiterleitung an die Post-Control-Kommission heranzutragen. Ebenso besteht für ihn die Möglichkeit, eine Universaldienstbeschwerde gemeinsam mit dem Verein für Konsumenteninformation zu erheben. Die belangte Behörde nimmt eine Beschwerdelegitimation sowohl der Arbeiterkammer als auch des Vereins für Konsumenteninformation an und nimmt von diesen eingebrachte Universaldienstbeschwerden (entsprechend dem gesetzlich vorgesehenen Prozedere der Überprüfung und Weiterleitung) in Behandlung (Verhandlungsprotokoll BVwG, Seiten 8 ff).

III. Beweiswürdigung

Die Feststellungen gründen sich auf den Akteninhalt sowie insbesondere auf die in den Klammern ausgewiesenen Dokumente des Behördenakts bzw. des Verhandlungsprotokolls über die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht und auf die Stellungnahme der belangten Behörde zur Beschwerdevorlage. Im Zuge der Ermittlungen des Bundesverwaltungsgerichts, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, klärte sich auf, welchen Weg das verfahrenseinleitende Anbringen des Beschwerdeführers genommen hat sowie welche Stellen es in welcher Art in Behandlung genommen haben.

IV. Rechtliche Beurteilung

IV.1. Zum Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht

Gemäß § 17 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013, sind, soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt ist, auf das Verfahren über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 B-VG die Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG), BGBl. Nr. 51/1991, mit Ausnahme der §§ 1 bis 5 sowie des IV. Teiles, die Bestimmungen der Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. Nr. 194/1961, des Agrarverfahrensgesetzes (AgrVG), BGBl Nr. 173/1950, und des Dienstrechtsverfahrensgesetzes 1984 (DVG), BGBl Nr. 29/1984, und im Übrigen jene verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen sinngemäß anzuwenden, die die Behörde in dem dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vorangegangenen Verfahren angewendet hat oder anzuwenden gehabt hätte.

Nach § 28 Abs. 1 VwGVG hat das Bundesverwaltungsgericht die Rechtssache durch Erkenntnis zu erledigen, "[s]ofern die Beschwerde nicht zurückzuweisen oder das Verfahren einzustellen ist".

Nach § 28 Abs. 2 VwGVG hat das Verwaltungsgericht über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG dann in der Sache selbst zu entscheiden, wenn

1. der maßgebliche Sachverhalt feststeht oder

2. die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden ist.

Diese Voraussetzungen lagen vor und ist daher in der Sache zu entscheiden.

Gemäß § 44a Abs. 2 Postmarktgesetz (PMG), BGBl. I Nr. 123/2009, entscheidet das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden in jenen Fällen, in denen die Post-Control-Kommission belangte Behörde ist (§ 9 Abs. 2 VwGVG), durch Senat. Im gegenständlichen Fall richtet sich die Beschwerde des Beschwerdeführers gegen einen Bescheid der Post-Control-Kommission, die auch belangte Behörde im vorgenannten Sinne ist. Es besteht daher Senatszuständigkeit.

Zu A)

IV.2. Rechtsgrundlagen

IV.2.1. Die im vorliegenden Fall relevanten Regelungen des Bundesgesetzes über die Regulierung des Postmarktes (Postmarktgesetz - PMG), StF: BGBl. I Nr. 123/2009 idF BGBl. I Nr. 78/2018, lauten auszugsweise:

§ 40 PMG:

"Aufgaben der Post-Control-Kommission

§ 40. Der Post-Control-Kommission sind folgende Aufgaben zugewiesen:

[...]

11. das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen nach § 50."

§ 50 PMG:

"Aufsichtsmaßnahmen

§ 50. (1) Als Aufsichtsmaßnahmen kommen in Betracht:

1. Erhebungen und Untersuchungen zur Überprüfung des Universaldienstes;

2. bescheidmäßige Aufträge zur Behebung von Leistungsmängeln, die das Erbringen des Universaldienstes insgesamt aber auch in Einzelfällen beeinträchtigen; solche Aufträge können sich insbesondere beziehen auf die flächendeckende Versorgung, auf die Dichte an Abhol- und Zugangspunkten und auf die Abhol- und Zustellfrequenz; sie können auch nur hinsichtlich einzelner Universaldienstleistungen (Produkte) erlassen werden; für die Behebung solcher Mängel ist eine angemessene Frist zu setzen;

3. bescheidmäßige Untersagung geplanter oder bereits getroffener Maßnahmen insgesamt oder im Einzelfall, wenn zu befürchten ist, dass dadurch die Erbringung des Universaldienstes gefährdet ist;

4. bescheidmäßige vorläufige Untersagung geplanter Maßnahmen, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Verpflichtungen nach diesem Bundesgesetz oder einer aufgrund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung nicht eingehalten werden;

5. bescheidmäßige Untersagung der Erbringung eines Postdienstes, wenn die Verpflichtungen gemäß diesem Bundesgesetz, einer aufgrund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung oder einem aufgrund dieses Bundesgesetzes erlassenen Bescheid trotz Aufforderung durch die Behörde nicht erfüllt werden.

(2) Bei Ausübung der Maßnahmen nach Abs. 1 hat die Behörde auf die Angemessenheit der Maßnahme im Hinblick auf deren wirtschaftliche Auswirkung auf den Erbringer des Postdienstes Bedacht zu nehmen."

§ 51 PMG:

"Aufsichtsverfahren

§ 51. (1) Hat die Regulierungsbehörde Anhaltspunkte dafür, dass ein Postdiensteanbieter gegen die Vorschriften dieses Bundesgesetzes, gegen die Bestimmungen einer auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Verordnung oder gegen einen auf Grund dieses Bundesgesetzes erlassenen Bescheid verstößt, hat sie dies dem Unternehmen mitzuteilen und gleichzeitig Gelegenheit einzuräumen, zu den Vorhalten Stellung zu nehmen oder etwaige Mängel in angemessener Frist nach Erhalt der Mitteilung abzustellen.

(2) Die Regulierungsbehörde kann die Vorlage von Unterlagen zum Nachweis der Einhaltung der in Abs. 1 genannten Vorschriften in Papierform und elektronisch verarbeitbarer Form verlangen und diese auch durch Sachverständige überprüfen lassen.

(3) Stellt die Regulierungsbehörde fest, dass nach Ablauf der gesetzten Frist die Verstöße, deretwegen das Aufsichtsverfahren eingeleitet wurde, nicht abgestellt sind, ordnet sie mit Bescheid die gebotenen, angemessenen Maßnahmen an, die die Einhaltung der verletzten Bestimmungen sicherstellen, und setzt eine angemessene Frist fest, innerhalb der der Maßnahme zu entsprechen ist.

(4) Die Zuwiderhandlung ist von der Regulierungsbehörde mit Bescheid festzustellen. Für den Fall, dass ein Verstoß nach Abs. 1 bereits abgestellt wurde, ist dies ebenfalls mit Bescheid festzustellen.

(5) Partei in diesem Verfahren ist der Postdiensteanbieter, auf den sich die Aufsichtsmaßnahmen nach Abs. 1 bis 3 beziehen."

§ 53 PMG:

"Streitschlichtung

§ 53. (1) Unbeschadet der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte können Postdiensteanbieter, Nutzerinnen und Nutzer und Interessensvertretungen Streit- oder Beschwerdefälle, die mit einem Anbieter eines Postdienstes nicht befriedigend gelöst worden sind, der Regulierungsbehörde vorlegen. Die Regulierungsbehörde hat eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen oder den Parteien ihre Ansicht zum herangetragenen Fall mitzuteilen. Die Postdiensteanbieter sind verpflichtet, an einem solchen Verfahren mitzuwirken und alle zur Beurteilung der Sachlage erforderlichen Auskünfte zu erteilen sowie erforderliche Unterlagen vorzulegen.

(2) Die Regulierungsbehörde hat Richtlinien für die Durchführung des in Abs. 1 vorgesehenen Verfahrens festzulegen, wobei insbesondere der jeweiligen Sachlage angepasste Fristen für die Beendigung des Verfahrens zu bestimmen sind. Die Richtlinien sind in geeigneter Form zu veröffentlichen."

§ 54 PMG:

"Universaldienstbeschwerden

§ 54. (1) Beschwerden betreffend Leistungsmängel, die sich auf das Erbringen des Universaldienstes insgesamt oder in Einzelfällen beziehen, können von Ländern und Gemeinden sowie von gesetzlichen Interessensvertretungen an die Regulierungsbehörde herangetragen werden.

(2) Die RTR-GmbH hat die Beschwerden zu überprüfen. Ergibt die Überprüfung Grund zur Annahme, dass der Universaldienst beeinträchtigt sein könnte, so hat sie die Beschwerde ohne unnötigen Aufschub an die Post-Control-Kommission weiterzuleiten. Diese hat entsprechende Aufsichtsmaßnahmen einzuleiten. Der Beschwerdeführer ist über das Ergebnis der Überprüfung zu informieren."

IV.2.2. Der im vorliegenden Fall relevante Artikel der Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft (kurz: "Postdienste-RL") lautet in den verschiedenen Sprachfassungen auszugsweise (Hervorhebungen hinzugefügt):

"Artikel 19

[...]

(2) Unbeschadet anderer Beschwerdemöglichkeiten oder Rechtsmittel, die nach innerstaatlichem Recht oder Gemeinschaftsrecht offen stehen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Nutzer, einzeln oder, wenn dies nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist, zusammen mit Verbraucherverbänden den zuständigen nationalen Behörden Fälle vorlegen können, in denen Beschwerden von Nutzern bei Unternehmen, die Postdienste im Rahmen des Universaldienstes erbringen, nicht befriedigend gelöst worden sind. [...]"

"Article 19

[...]

2. Without prejudice to other possibilities of appeal or means of redress under national and Community legislation,

Member States shall ensure that users, acting individually or, where permitted by national law, jointly with organisations representing the interests of users and/or consumers, may bring before the competent national authority cases where users' complaints to undertakings providing postal services within the scope of the universal service have not been satisfactorily resolved. [...]"

"Article 19

[...]

2. Sans préjudice des autres voies de recours prévues par les législations nationale et communautaire, les États membres veillent à ce que les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès des entreprises prestant des services postaux relevant du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante. [...]

IV.3. Abweisung der Beschwerde

3.1. Verfahrensgegenstand: Zurückweisung

Die belangte Behörde entschied über das verfahrenseinleitende Anbringen des Beschwerdeführers mit Zurückweisung.

Verfahrensgegenstand ist daher die Frage, ob die Zurückweisung rechtmäßig erfolgt ist (VwGH 04.07.2019, Ra 2017/06/0210). Es steht dem angerufenen Bundesverwaltungsgericht hingegen nicht zu, wie vom Beschwerdeführer beantragt wurde, festzustellen, dass die XXXX ihre Verpflichtungen als Universaldienstbetreiber verletzt hat. Ebenso wenig steht es dem Bundesverwaltungsgericht zu, Aufsichtsmaßnahmen einzuleiten. Eine "inhaltliche" Entscheidung über die vom Beschwerdeführer gerügten Mängel der XXXX bei der Erbringung von Universaldienstleistungen kann im gegenständlichen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht vorgenommen werden.

3.2. Verfahrenseinleitendes Anbringen: Universaldienstbeschwerde

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes sind Parteierklärungen nach ihrem objektiven Erklärungswert auszulegen, d. h. es kommt darauf an, wie die Erklärung unter Berücksichtigung der konkreten gesetzlichen Regelung, des Verfahrenszweckes und der der Behörde vorliegenden Aktenlage objektiv verstanden werden muss. Bei undeutlichem Inhalt eines Anbringens ist die Absicht der Partei zu erforschen. Im Zweifel ist dem Anbringen einer Partei, das sie zur Wahrung ihrer Rechte stellt, nicht ein solcher Inhalt beizumessen, der ihr die Rechtsverteidigungsmöglichkeit nimmt (VwGH 28.05.2019, Ra 2018/15/0036). Dem Geist des AVG ist ein übertriebener Formalismus fremd, weswegen auch bei der Auslegung von Parteianbringen im Sinne des § 13 AVG kein streng formalistischer Maßstab anzulegen ist (VwGH 18.02.2019, Ra 2018/02/0082).

Das - unbetitelte - verfahrenseinleitende Anbringen des Beschwerdeführers vom XXXX ist auf "die Durchführung einer Aufsichtsmaßnahme gemäß § 50 PMG" gerichtet. Der Beschwerdeführer zählte in seinem Schreiben verschiedene Mängel bei der Leistungserbringung der XXXX auf. Von den mangelhaft erbrachten Leistungen waren auch Universaldienstleistungen betroffen. Unter Berücksichtigung des Verfahrenszweckes handelt es sich nach dem objektiven Erklärungswert des verfahrenseinleitenden Anbringens daher um eine Beschwerde "betreffend Leistungsmängel, die sich auf das Erbringen des Universaldienstes (...) in Einzelfällen beziehen". Kurz gesagt handelt es sich erkennbar um eine Universaldienstbeschwerde gemäß § 54 PMG.

Eine Deutung dahingehend, dass der Beschwerdeführer ein amtswegiges Vorgehen der belangten Behörde (gemäß§ 50 PMG) habe "beantragen" wollen, dass er sohin einen jedenfalls unzulässigen Antrag hätte stellen wollen, ist mit Blick auf die zitierte Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes nicht geboten. Auch sprach der Beschwerdeführer selbst in weiterer Folge stets von der von ihm erhobenen Universaldienstbeschwerde und stellte (spätestens) damit unzweifelhaft klar, welches Rechtsschutzinstrument er zu erheben beabsichtigt hatte. Die belangte Behörde selbst erkannte die Notwendigkeit, in ihrem Bescheid - wenn auch nur kurz - auf die Thematik der erhobenen Universaldienstbeschwerde einzugehen. Zweifel daran, dass tatsächlich eine Universaldienstbeschwerde erhoben wurde, können daher nicht bestehen.

Die RTR-GmbH leitete die Universaldienstbeschwerde des Beschwerdeführers vom XXXX zunächst an die Schlichtungsstelle (welche ein Verfahren eröffnete und mit Eröffnung des Behördenverfahrens wieder schloss), dann

aber "zur Behandlung" an die belangte Behörde weiter. Im Zuge dessen schlug die RTR-GmbH nach einer Prüfung der Angelegenheit gegenüber der belangten Behörde vor, allenfalls amtswegig eine Aufsichtsmaßnahme betreffend den vorliegenden Beschwerdegegenstand in Erwägung zu ziehen, weil sie davon ausging, es liege keine Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers vor. Es kam sohin entsprechend § 54 Abs. 2 erster Satz PMG nach einer (Vor-)Prüfung des Vorbringens des Beschwerdeführers durch die RTR-GmbH zu einer Weiterleitung an die belangte Behörde mit der Anregung, allenfalls Aufsichtsmaßnahmen zu setzen, womit die belangte Behörde das Anbringen des Beschwerdeführers - wie auch andere Universaldienstbeschwerden, welche auf diesem Weg zu dieser gelangen - zu behandeln hatte. Die Zuständigkeit der belangten Behörde ergibt sich aus § 40 Z 11 PMG, wonach diese für das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen nach § 50 PMG zuständig ist und Universaldienstbeschwerden sich in ihrer Zielsetzung genau auf das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen richten.

Die vom Beschwerdeführer angenommene "Bindung" der belangten Behörde, infolge einer Weiterleitung durch die RTR-GmbH Aufsichtsmaßnahmen setzen zu "müssen", besteht jedoch nicht, auch wenn der Wortlaut des § 54 Abs. 2 zweiter Satz PMG zunächst darauf schließen lassen könnte ("Diese hat entsprechende Aufsichtsmaßnahmen einzuleiten."): Bei der belangten Behörde handelt es sich um eine weisungsfreie Kollegialbehörde mit einem Richter als Vorsitzenden (vgl. § 39 Abs. 3 PMG). Dagegen führt die RTR-GmbH die Geschäfte der belangten Behörde und ist - im Rahmen der Tätigkeiten für die belangte Behörde - an deren Weisungen gebunden (§ 39 Abs. 2 PMG). Wenn die belangte Behörde daher nach einer Prüfung der erhobenen und von der RTR-GmbH an sie weitergeleiteten Vorwürfe zum Ergebnis gelangt, dass kein Aufsichtsverfahren einzuleiten ist bzw. keine Aufsichtsmaßnahmen zu setzen sind, ist dies nicht automatisch rechtswidrig und zu beanstanden. Nicht jeder Anfangsverdacht (der RTR-GmbH) muss sich schließlich erhärten. Anders betrachtet: Kommt die belangte Behörde im Zuge der Prüfung der an sie herangetragenen Vorwürfe zum Ergebnis, dass Aufsichtsmaßnahmen erforderlich sind, dann hat sie diese einzuleiten. Nicht mehr und nicht weniger regelt das "hat" in § 54 Abs. 2 zweiter Satz PMG.

3.3 Fehlende Beschwerdelegitimation

Die Problematik liegt gegenständlich darin, dass der Beschwerdeführer, der eine Universaldienstbeschwerde gemäß§ 54 Abs. 1 PMG erhoben hat, zu deren Erhebung ausweislich des Wortlautes dieser Bestimmung nicht legitimiert ist. Beschwerdelegitimiert sind nur Länder, Gemeinden und gesetzliche Interessensvertretungen. Im Ergebnis dem Gesetzeswortlaut folgend wies die belangte Behörde daher das verfahrenseinleitende Anbringen des Beschwerdeführers zurück.

Der Beschwerdeführer vertritt hingegen die Ansicht, ihm komme dennoch Beschwerdelegitimation zu. Dies, weil das nationale Recht die entsprechende Richtlinienbestimmung (Art 19 Abs. 2 Postdienste-RL) nicht ordnungsgemäß umsetze und ihm - in "richtlinienkonformer Auslegung" - entweder auch als Einzelnem oder gemeinsam mit einem Verbraucherverband (wie etwa dem Verein für Konsumenteninformation, kurz: "VKI") die Beschwerdelegitimation eingeräumt werden müsse. Weder die Länder oder Gemeinden, noch die Kammer für Arbeiter und Angestellte, noch die Kammer der gewerblichen Wirtschaft oder eine andere Kammer, seien als Verbraucherorganisation iSd Postdienste-RL zu qualifizieren. Seine Beschwerdelegitimation ergebe sich auch aus der Entscheidung des EuGH vom 13.10.2011, Rs C-148/10, DHL International; das Recht, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten, könne sein Recht auf die Erhebung einer Universaldienstbeschwerde nicht substituieren.

Mit seinem Vorbringen problematisiert der Beschwerdeführer Fragen der allenfalls nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Postdienste-RL.

Im Ergebnis verhilft dies seiner Beschwerde jedoch nicht zum Erfolg:

Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL zielt darauf ab, dass Nutzer iSd Postdienste-RL sich gegen fehlerhaft erbrachte Postdienstleistungen beschweren können sollen. Die Bestimmung eröffnet dem nationalen Gesetzgeber dabei zwei gleichwertige Varianten zur Umsetzung der Beschwerdelegitimation: Entweder ist ein individuelles Beschwerderecht einzelner Nutzer vorzusehen oder es ist die Beschwerdelegitimation eines Nutzers jeweils gemeinsam mit Interessensvereinigungen zur Vertretung der Interessen von Konsumenten oder "Nutzern" iSd Postdienste-RL bzw. mit Verbraucherverbänden einzuräumen. Der Beschwerdeführer teilt im Übrigen die Ansicht, dass es sich hierbei um zwei gleichwertige Umsetzungsmöglichkeiten handelt; er moniert jedoch, dass ihm auch gemeinsam mit dem VKI eine Beschwerdemöglichkeit zustehen müsse, was nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 1 PMG nicht möglich sei (Beschwerde, Seite 4). Der nationale Gesetzgeber hat sich im geltenden PMG für das System der zweiten Variante entschieden: Somit

kann ein Nutzer eine Universaldienstbeschwerde nicht alleine, sondern nur gemeinsam mit einer in § 54 Abs. 1 PMG näher beschriebenen Einrichtung erheben. Darin ist - der Systematik nach - keine fehlerhafte Umsetzung der Postdienste-RL zu erkennen.

Der Beschwerdeführer moniert sodann - dem Grunde nach zutreffend -, dass der Wortlaut des § 54 Abs. 1 PMG hinsichtlich des Kreises der Legitimierten den Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL nicht akkurat umsetzt. § 54 Abs. 1 PMG sieht eine Beschwerdelegitimation von Ländern, Gemeinden und gesetzlichen Interessensvertretungen vor. Der Postdienste-RL ist jedoch keine Einschränkung auf gesetzliche Interessensvertretungen zu entnehmen.

Grundsätzlich ebenfalls zutreffend bringt der Beschwerdeführer weiter vor, dass es dem Wortlaut des § 54 Abs. 1 PMG nach Personen geben kann, denen damit überhaupt keine Legitimation zur Erhebung einer Universaldienstbeschwerde zukommt, weil sie nicht Mitglied einer gesetzlichen Interessensvertretung sind (vgl. die Auflistung des Beschwerdeführers in Punkt 2.2. der Stellungnahme, die er in der mündlichen Verhandlung vor dem BVwG vorlegte).

Auf den Beschwerdeführer trifft dieses Problem jedoch nicht zu: Er ist Angestellter in einem Unternehmen und damit Angehöriger der Arbeiterkammer (vgl. § 10 Abs. 1 des "Bundesgesetzes über die Kammern für Arbeiter und Angestellte und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte", kurz: "Arbeiterkammergesetz 1992"). Bei den Arbeiterkammern bzw. auch der Bundesarbeitskammer handelt es sich unstrittig um Einrichtungen der gesetzlichen Interessenvertretung. Dem Beschwerdeführer steht daher - wie in § 54 Abs. 1 PMG vorgesehen - die konkrete Möglichkeit offen, gemeinsam mit der Arbeiterkammer allfällige Fehlleistungen der Post im Wege einer Universaldienstbeschwerde nach § 54 PMG zu rügen.

Der Beschwerdeführer hat darüber hinaus die - von ihm selbst als "Lösung" des Problems ins Treffen geführte - Möglichkeit, gemeinsam mit dem VKI eine Universaldienstbeschwerde zu erheben: Die RTR-GmbH und die belangte Behörde lassen Universaldienstbeschwerden des VKI zu und nehmen diese entsprechend "kundenfreundlich" in Behandlung (Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 9). Ob dem VKI die Beschwerdelegitimation nun - wie vom Beschwerdeführer intendiert (vgl. Seite 5 seiner Beschwerde) - in "richtlinienkonformer Auslegung" oder durch unmittelbare Anwendung des Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL und Verdrängung des partiell entgegenstehenden nationalen Rechts erfolgt, kann dahinstehen. Fest steht jedenfalls, dass der Beschwerdeführer zwei Möglichkeiten hat, eine Universaldienstbeschwerde zu erheben. Dies entweder gemeinsam mit der Arbeiterkammer oder gemeinsam mit dem VKI. Damit erleidet der Beschwerdeführer im Ergebnis kein Rechtsschutzdefizit. Der Beschwerdeführer hat von diesen Möglichkeiten jedoch nicht Gebrauch gemacht, sondern die Universaldienstbeschwerde ohne Beiziehung einer Interessensvertretung erhoben.

Aus diesem Umstand, wie auch aus der behördlichen Handhabung des § 54 Abs. 1 PMG oder gar der vom Beschwerdeführer zitierten Rechtsprechung des EuGH, lässt sich aber kein subjektives Recht darauf ableiten, zusätzlich auch als Einzelperson eine Universaldienstbeschwerde zu erheben. Ist nämlich die Herbeiführung eines unionsrechtskonformen Zustandes auf unterschiedlichem Weg möglich, hat diejenige Lösung zur Anwendung zu gelangen, mit der die Entscheidung des nationalen Gesetzgebers so weit wie möglich erhalten bleibt (VwGH 23.11.2016, Ro 2016/04/0013 mwN). Wie bereits oben ausgeführt, hat sich der österreichische Gesetzgeber für die Umsetzungsvariante entschieden, dass der Einzelne lediglich gemeinsam mit einer Interessensvereinigung bzw. gemeinsam mit Verbraucherverbänden zur Erhebung einer Universaldienstbeschwerde legitimiert sein soll. Gelangt man nun zum Ergebnis, dass Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL unmittelbar anwendbar ist (weil diese Bestimmung vom nationalen Gesetzgeber nicht entsprechend umgesetzt wurde, sie inhaltlich unbedingt sowie hinreichend klar ist, vgl. zu dieser Thematik etwa VwGH 24.09.2014, 2012/03/0165, und die im Folgenden behandelte Judikatur des EuGH), hätte nur das Wort "gesetzlichen" vor "Interessensvertretungen" unangewendet zu bleiben, um uneingeschränkt den Vorgaben des Unionsrechts zu entsprechen (vgl. VwGH 25.10.2011, 2011/15/0070), bzw. um für dessen volle Wirksamkeit zu sorgen. Hierzu sind alle staatlichen Stellen, somit auch die belangte Behörde, von Amts wegen verpflichtet (vgl. EuGH 04.12.2018, Rs C-378/17, The Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána, Rn 38 ff; VwGH 06.03.2013, 2011/04/0045; VwGH 04.09.2012, 2012/12/0007; EuGH 22.06.1989, Rs 103/88, Costanzo, Rn 31). Diesen Weg wählt die Behörde in der Praxis bereits, indem sie die Legitimation zur Erhebung einer Universaldienstbeschwerde jeglicher (und nicht nur einer gesetzlichen) Interessensvertretung, darunter insbesondere dem VKI, zubilligt. Das verhilft im Wege der Verdrängung und Unangewendetlassen des dem Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL entgegenstehenden nationalen Rechts dem Unionsrecht zur vollen Durchsetzung. Bei dieser Vorgehensweise

besteht letztlich keine Diskrepanz zu Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL und wird diese Bestimmung, mit dem geringsten Eingriff in das nationale Recht (Unangewendetlassen eines einzigen Wortes), entsprechend umgesetzt. Diese behördenseitig bereits laufend gewählte Vorgehensweise stellt einen weit geringeren Eingriff dar, als etwa die Einräumung eines "individuellen" Beschwerderechtes (sei es nach § 50 PMG oder nach § 54 PMG), was der österreichische Gesetzgeber systematisch gar nicht vorgesehen hat. Eine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides vermag der Beschwerdeführer damit nicht aufzuzeigen.

Vor diesem Hintergrund ist für das gegenständliche Verfahren auch nicht unmittelbar relevant, dass neben der Möglichkeit zur Erhebung einer Universaldienstbeschwerde auch die Möglichkeit besteht, gemäß § 53 PMG oder gemäß dem Alternativen Streitbeilegungsgesetz eine Schlichtung durchzuführen. Das dahingehende Vorbringen des Beschwerdeführers geht daher ins Leere.

3.4. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Bestimmungen der Postdienste-RL

Die unmittelbare Anwendung einer Richtlinienbestimmung ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH möglich, wenn diese inhaltlich unbedingt und hinreichend genau ist, sowie der Mitgliedstaat die Richtlinie nicht fristgerecht oder (so wie hier zutreffend) nicht hinreichend umgesetzt hat (vgl. z.B. EuGH 01.07.2010, Rs C-194/08, Gassmayr, Rn 44 ff). Zu Unbedingtheit und Genauigkeit führt der EuGH in Rn 45 dieser Entscheidung aus:

"Eine Unionsvorschrift ist unbedingt, wenn sie eine Verpflichtung normiert, die an keine Bedingung geknüpft ist und zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahmen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten bedarf. Sie ist hinreichend genau, um von einem Einzelnen geltend gemacht und vom Gericht angewandt werden zu können, wenn sie in unzweideutigen Worten eine Verpflichtung festlegt [...]."

Ein den Mitgliedstaaten dabei zukommender Gestaltungsspielraum muss nicht zwangsweise Genauigkeit und Unbedingtheit einer Richtlinienbestimmung beeinträchtigen (zum Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung von Richtlinienbestimmungen und deren unmittelbaren Anwendbarkeit siehe etwa EuGH 12.10.2017, Rs C-404/16, Rn 38, Lombard Ingatlan Lízing, Rn 36; 15.05.2014, Rs C-337/13, Almos Agrárkülkereskedelmi, Rn 34; oder 09.10.2014, Rs C-492/13, Traum, Rn 47 f). Nach der Rechtsprechung schließt der Umstand, dass eine Richtlinienbestimmung den Mitgliedstaaten eine Wahlmöglichkeit eröffnet, nicht zwangsläufig aus, dass sich der Inhalt der Rechte des Einzelnen bereits aufgrund der Richtlinie mit hinreichender Genauigkeit bestimmen lässt (EuGH 17.07.2008, C-226/07, Flughafen Köln / Bonn, Rn 30 mwN). In der Entscheidung des EuGH vom 15.01.2014, Rs C-176/12, Association de médiation sociale, Rn 31 ff, wurde sogar die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinienbestimmung bejaht, nach der es überhaupt Sache der Mitgliedstaaten war, zu bestimmen, nach welcher Methode eine Berechnung durchgeführt wird.

Auch Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL lässt den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einen gewissen Gestaltungsspielraum, konkret das Beschwerderecht entweder für den Einzelnen, oder für den Einzelnen gemeinsam mit einer entsprechenden Interessensvereinigung vorzusehen. Dies beeinträchtigt aber im Sinne der zitierten Judikatur weder Genauigkeit noch Unbedingtheit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, generell eine Möglichkeit von Nutzern iSd Postdienste-RL zur Beschwerde gegen den Universaldienstleister vorzusehen. Eine Abweichung von diesem - eben auf die eine oder andere Weise - einzuräumenden Beschwerderecht sieht die Postdienste-RL nicht vor. Ähnlich wie in der Entscheidung des EuGH vom 24.01.2012, Rs C-282/10, Dominguez, Rn 35, lässt sich auch dem Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL ein Mindeststandard entnehmen, der von den Mitgliedstaaten unbedingt umzusetzen ist. Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL ist in diesem Sinne ebenfalls inhaltlich unbedingt und hinreichend genau.

Die Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 2 PMG liegen mit Blick auf die zitierte Judikatur des EuGH vor. Wie oben ausgeführt wird der Anwendungsvorrang dieser Bestimmung in der behördlichen Praxis bereits berücksichtigt. Dies aber im Rahmen der Systementscheidung, welche der nationale Gesetzgeber getroffen hat (Beschwerdemöglichkeit gemeinsam mit einer Interessensvereinigung) und daher mit dem geringstmöglichen Eingriff ins nationale Recht, der ausreicht, um dem Unionsrecht zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen. Ein individuelles Beschwerderecht ist Nutzern demnach nicht einzuräumen.

3.5. Zu den gerügten Verfahrensmängeln

Soweit der Beschwerdeführer vermeint, die belangte Behörde habe sein Vorbringen ignoriert und ihn dadurch faktisch um einen Instanzenzug gebracht (Beschwerde, Seite 6), ist er darauf hinzuweisen, dass allfällige Mängel eines Behördenverfahrens im Allgemeinen durch ein mängelfreies Verfahren vor dem Verwaltungsgericht saniert werden

können (VwGH 01.08.2019, Ra 2017/06/0248). Eine allfällige - hier nicht ersichtliche - Verletzung des Parteiengehörs durch die Behörde ist außerdem dann als saniert anzusehen, wenn eine Partei Gelegenheit hatte, zu den Ergebnissen des Ermittlungsverfahrens im Rechtsmittel bzw. in der mündlichen Verhandlung vor dem BVwG Stellung zu nehmen (VwGH 27.12.2018, Ra 2015/08/0095). Allfällige Mängel des Verfahrens vor der belangten Behörde sind durch das Verfahren vor dem BVwG, das unter Einbringung der behördlichen und gerichtlichen Akten eine mündliche Verhandlung durchgeführt hat, im Zuge derer dem Beschwerdeführer umfassendes Parteiengehör eingeräumt wurde, geheilt, und vermag der Beschwerdeführer eine Rechtswidrigkeit aufgrund eines Verfahrensmangels nicht darzulegen. Dass dem Beschwerdeführer keine Einsicht in die Beratungsprotokolle der belangten Behörde eingeräumt wurde, erweist sich mit Blick auf die dazu ergangene Rechtsprechung als unproblematisch (vgl. VwGH 04.12.2014, 2013/03/0149).

3.6. Beweisantrag

Der Beschwerdeführer beantragte die Einvernahme des Direktors der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien zum Beweis, dass u.a. Beamte und Vertragsbedienstete der Hoheitsverwaltung, Pensionisten und leitende Angestellte iSd Arbeiterkammergesetzes nicht der Mitgliedschaft der Arbeiterkammer unterliegen würden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Tat-, sondern um eine Rechtsfrage. Rechtsfragen sind der Beantwortung im Rahmen einer Zeugeneinvernahme jedoch nicht zugänglich (VwGH 18.10.2017, Ra 2017/19/0226). Der Beweisantrag war daher abzuweisen.

3.7. Ergebnis

In der Behördenpraxis werden die relevanten Bestimmungen der Postdienste-RL in bereits so angewendet, dass dem Beschwerdeführer kein Rechtsschutzdefizit hinsichtlich der Erhebung einer Universaldienstbeschwerde erwächst. Aus dem Vorgesagten ergibt sich daher, dass dem Beschwerdeführer als Einzelnem kein Recht zukommt, eine Universaldienstbeschwerde nach § 54 PMG zu erheben; ein derart individuelles Beschwerderecht ergibt sich auch nicht aus der Postdienste-RL. Ebensowenig ergibt sich aus diesen Bestimmungen das subjektive Recht des Beschwerdeführers, einen Antrag auf Setzung von Aufsichtsmaßnahmen nach § 50 PMG zu stellen. Da die Auslegung des Art. 19 Abs. 2 Postdienste-RL hinreichend klar ist, konnte von einer Anrufung des EuGH abgesehen werden; eine Vorlageverpflichtung besteht nicht (vgl. EuGH 19.01.2010, C-555/07, Kücükdeveci, Rn 54 f; EuGH 06.10. 1982, 283/81, CILFIT, Rn 9). Das verfahrenseinleitende Anbringen wurde von der belangten Behörde im Ergebnis zu Recht zurückgewiesen. Die an das Bundesverwaltungsgericht erhobene Bescheidbeschwerde war entsprechend abzuweisen.

Zu B)

IV.4. Zulässigkeit der Revision

Gemäß § 25a Abs. 1 VwGG hat das Verwaltungsgericht im Spruch seines Erkenntnisses oder Beschlusses auszusprechen, ob die Revision gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig ist. Der Ausspruch ist kurz zu begründen.

Die Revision ist gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG zulässig, weil die Entscheidung von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt. Zur einleitenden Frage, ob der belangten Behörde die Legitimation zukommt, über Universaldienstbeschwerden nach § 54 PMG zu entscheiden, fehlt es an einer Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes und ist die Rechtslage nicht derart klar und eindeutig, dass eine höchstgerichtliche Klärung unterbleiben könnte (VwGH 15.05.2019, Ro 2019/01/0006):

Strittig ist, ob die belangte Behörde dafür zuständig war, den angefochtenen Bescheid zu erlassen. § 37 PMG nimmt eine Aufgabenverteilung vor und legt fest, wer im Bereich des PMG die "Regulierungsbehörde" ist. Dies ist ausweislich des Abs. 2 leg. cit. hinsichtlich der Aufgaben nach § 40 PMG die belangte Behörde, hinsichtlich sämtlicher anderer Aufgaben die RTR-GmbH (die Generalklausel zu Gunsten der RTR-GmbH findet sich spiegelbildlich noch einmal in § 38 Abs. 1 PMG). Die RTR-GmbH wird in Postangelegenheiten als Geschäftsapparat der belangten Behörde tätig (§ 38 Abs. 2 PMG). Zudem führt die RTR-GmbH die Geschäfte der belangten Behörde und ist im Rahmen ihrer Tätigkeit für die belangte Behörde an deren Weisungen gebunden (§ 39 Abs. 2 PMG). Aus § 40 Z 11 PMG ergibt sich sodann eine Zuständigkeit der belangten Behörde für das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen.

Auch eine Universaldienstbeschwerde ist - wenngleich nicht explizit in § 40 PMG genannt - in ihrer Zielsetzung auf das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen, somit letztlich auf ein Tätigwerden und Entscheiden der belangten Behörde, gerichtet. Es kann daher mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass auch die belangte Behörde den

gegenständlichen Bescheid - der in einer Universaldienstbeschwerde fußte - erlassen durfte.

Diese Auslegung wird auch durch den Wortlaut des § 54 Abs. 2 erster und letzter Satz PMG gestützt: Hiernach überprüft die RTR-GmbH eingebrachte Universaldienstbeschwerden (erster Satz leg. cit.) und ist der Beschwerdeführer über das Ergebnis der Überprüfung - welches im Vorliegen von Bedenken und einer Weiterleitung an die Post-Control-Kommission oder im Absehen hiervon liegen kann - zu informieren (letzter Satz leg. cit.). Aus der zweimaligen Verwendung des Präfixes "über-" ergibt sich zum einen, dass die RTR-GmbH sowohl die Überprüfung als auch die Information betreffend die Überprüfung vorzunehmen hat. Zum anderen ergibt sich daraus in Zusammenschau mit der bloßen Pflicht, "über das Ergebnis [...] zu informieren", dass die RTR-GmbH keinen bescheidmäßigen Abspruch vorzunehmen, sondern - nach den Vorgaben des § 54 Abs. 2 letzter Satz PMG - lediglich eine formlose Mitteilung an den (Universaldienst-)Beschwerdeführer zu erstatten hat. Dieses Verständnis teilt auch die belangte Behörde (Verhandlungsprotokoll BVwG, Seite 7). Wenn daher eine Behörde (mit Bescheid) über eine Universaldienstbeschwerde abzusprechen hat, dann die belangte Behörde. Dass eine Behörde bescheidmäßig über eine Universaldienstbeschwerde abzusprechen hat, ergibt sich aus Rechtsschutzerwägungen (Art. 22 Abs. 3 Postdienste-RL sieht vor, dass Nutzern, die von der Entscheidung einer Regulierungsbehörde betroffen sind, das Recht einzuräumen ist, in einem wirksamen Verfahren bei einer unabhängigen Beschwerdestelle einen Rechtsbehelf einzulegen).

Auch systematisch betrachtet lässt sich die Zuständigkeit für die Erlassung einer (bescheidmäßigen) Entscheidung über eine Universaldienstbeschwerde mit dem Ziel des Setzens von Aufsichtsmaßnahmen bei der belangten Behörde ansiedeln. Schließlich ist sie es, die - falls erforderlich - Aufsichtsmaßnahmen zu setzen hat, womit sie faktisch einer erhobenen Universaldienstbeschwerde entsprechen kann. Für den Fall, dass die belangte Behörde entscheiden würde, keine bzw. keine aus Sicht des (Universaldienst-)Beschwerdeführers ausreichenden Aufsichtsmaßnahmen zu setzen, könnte argumentiert werden, dass eine entsprechende Ablehnung in Bescheidform zu ergehen hätte. Dies, um Nutzern iSd Postdienste-RL einen effizienten Rechtsschutz zu gewähren. Wenn nach dieser Ansicht die belangte Behörde sowohl für das Setzen als auch für das Nichtsetzen von Aufsichtsmaßnahmen zuständig ist, sollte sie auch für eine allfällige Zurückweisung einer Universaldienstbeschwerde zuständig sein, die von einer dazu nicht legitimierten Person erhoben wurde (wie es auch gegenständlich geschehen ist).

Hingegen ginge nach dem System des PMG die Bekämpfung einer allfälligen bescheidmäßigen Entscheidung der RTR-GmbH im Ergebnis ins Leere, weil diese jedenfalls nicht zum Setzen von Aufsichtsmaßnahmen (u.a. dem Abstellen von Leistungsmängeln) - dem Ziel einer Universaldienstbeschwerde - berechtigt ist.

Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den unionsrechtlichen Vorgaben:

Nach Art. 22 Abs. 2 Postdienste-RL gehört zu den Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden, in Überwachungs- und Regulierungsverfahren für die Sicherstellung der Erbringung des Universaldienstes zu sorgen. Ein aufgrund einer Universaldienstbeschwerde nach § 54 PMG eingeleitetes Verfahren stellt sich als ein für diesen Richtlinienzweck besonders geeignetes Instrument dar, vorausgesetzt, dass die Post-Control-Kommission, die alleine dazu berechtigt ist, Aufsichtsmaßnahmen zu setzen, über Universaldienstbeschwerden entscheiden darf.

Man könnte jedoch auch eine andere Auslegung der Aufgabenverteilung des PMG vertreten: Die im PMG vorgenommene Aufgabenverteilung enthält in § 40 PMG eine taxative Aufzählung jener besonderen Aufgaben, die der belangten Behörde zugewiesen sind (vgl. Schneider, Das neue Postmarktgesetz, ÖZW 2010, 14). Wenn man die Tätigkeiten der Post-Control-Kommission als Ausnahmen zur sonstigen Regelzuständigkeit der RTR-GmbH eng auslegt (vgl

**Quelle:** Bundesverwaltungsgericht BVwg, https://www.bvwg.gv.at

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at